PARECER JURÍDICO N. 330/2024-PGA/ALERR.

Referência: Projeto de Lei ordinária nº 238/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

EMENTA: Processo legislativo. Projeto de Lei ordinária. Iniciativa parlamentar. **Estabelece a obrigatoriedade de instalação de placas em obras públicas estaduais interrompidas, indicando claramente as razões de paralisação**. Competência legislativa residual. Proposta em conformidade com a Constituição Federal. Princípios constitucionais da publicidade, da transparência e do controle externo. Observância à jurisprudência do STF. Parecer, com ressalva, pela constitucionalidade formal e material do PL.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado à Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa de Roraima, por Despacho do Senhor Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, Deputado MARCOS JORGE, para emissão de parecer jurídico sobre o Projeto acima referenciado, nos termos da Constituição Estadual[1] e do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução Legislativa nº 8/2023)[2].

2. Em Justificação anexa ao Projeto de Lei ordinária (PL), o autor, Deputado Dr. METON, destaca que:

[1] Art. 45. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, (...) cabendo-lhe, com exclusividade, (...) as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual.

[2] Art. 105. (*omissis*). Parágrafo único. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, quando solicitado, emitirá pareceres jurídicos, de natureza meramente opinativa, nas proposições legislativas em tramitação.

> "(...) É frequente a ocorrência de obras públicas que são interrompidas por longos períodos sem que a população tenha conhecimento dos motivos que levaram a essa paralisação. Isso gera incerteza, desconfiança e insatisfação por parte dos cidadãos, além de desperdício de recursos públicos.
>
> Ao obrigar a instalação de placas informativas em obras públicas estaduais paralisadas, com detalhamento claro sobre os motivos que levaram à interrupção, esta lei busca promover a transparência e a *accountability* na gestão dos recursos públicos contribuindo também para a governabilidade.
>
> A população terá acesso direto às informações necessárias para entender o porquê da paralisação da obra e poderá cobrar providências dos órgãos competentes. (...)."

3. A Proposição foi autuada como PL 238/2024, em regime de tramitação ordinária, de acordo com o Regimento deste Poder Legislativo[3].

4. Proposta legislativa sem Emendas registradas no SAPL[4] até a presente data[5].

---

[3] Art. 190. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:
I – terão a numeração crescente por Sessão Legislativa Ordinária:
(...)
c) projetos de leis ordinárias;
(...)
Art. 191. As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação:
(...)
III – ordinária.
(...).

[4] Sistema de Apoio ao Processo Legislativo.

[5] Consulta datada de 30/11/2024 em: *https://sapl.al.rr.leg.br/materia/17065*

5. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

6. Preliminarmente, convém destacar que, nesta fase inicial do processo de formação da norma, a análise jurídica se restringe tão-somente a verificar aspectos regimentais, legais e constitucionais do Projeto, em auxílio técnico-jurídico à Comissão de Constituição e Justiça[6]. Sendo, portanto, das demais Comissões temáticas e do Plenário da Assembleia Legislativa, a competência quanto às discussões de mérito político, conveniência e oportunidade da proposta legislativa.

7. Pois bem.

8. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) assegura autonomia legislativa residual aos Estados-membros da Federação, nos seguintes termos:

> "Art. 1º **A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados** e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> (...)
> Art. 18. **A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende** a União, **os Estados**, o

[6] Resolução Legislativa nº 8/2023: (...) Art. 60. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria que lhes afeta, compete manifestar-se especificamente sobre as seguintes proposições:
I – de Constituição, Justiça e Redação Final:
a) o aspecto jurídico, constitucional, regimental e legal das proposições;
(...).

> Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição;
> (...)
> Art. 25. **Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.**
>
> § 1º **São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição**." (grifou-se).

9. Por seu turno, a Constituição do Estado de Roraima estabelece a competência dos Deputados Estaduais para a iniciativa de Leis, *in verbis*:

> "Art. 41. **A iniciativa das Leis** Complementares e Ordinárias **cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa**, ao Governador do Estado, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Presidente do Tribunal de Contas, ao Reitor da Universidade Estadual, (...), na forma e nos casos previstos no art. 61 da Constituição da República e nesta Constituição". (grifou-se).

10. Outrossim, em complemento à Carta política roraimense, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Roraima, prescreve que:

> "Art. 193. **A iniciativa dos projetos de lei caberá**, nos termos da Constituição do Estado e deste Regimento:
>
> I - **aos deputados, individual** ou coletivamente;
> (...)

> Art. 206. **O projeto de lei ordinária é destinado a regular matéria de competência do Poder Legislativo**, com a sanção do governador do Estado.
>
> Parágrafo único. **As leis ordinárias serão aprovadas pela maioria simples** dos membros desta Casa presentes a maioria absoluta na Sessão Plenária." (grifou-se).

11. Com efeito, à proposta legislativa em tela, incide o postulado constitucional da repartição de competências, compatibilizando os interesses do Estado de Roraima em harmonia e reforço ao Federalismo brasileiro. Nesse *jaez*, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no seguinte sentido:

> "Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. (...). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar **o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal**. 2. (...). Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, e do art. 3º, parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI 3829 RS, Relator:

> ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/05/2019).” (grifou-se).

12. Interessa consignar, ainda, hodierna compreensão do STF, segundo o qual, Lei originária do Parlamento, que estabeleça encargo ao poder público a fim de concretizar direitos sociais, não ofende o Princípio da separação dos Poderes e nem a regra constitucional da reserva de iniciativa do Poder Executivo. Estes são os julgados correlatos:

> “**EMENTA**: LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. [...]. I - **O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria**”, [...] II - [...] A norma impugnada não representa inovação legislativa, [...]IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 7149 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/09/2022, Tribunal Pleno)”

> “**EMENTA**: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO

> PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. (RE: 1282228 RJ 0003329-54.2019.8.19.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 18/12/2020)." (grifou-se).

13. De forma que, para a Corte Suprema brasileira, quando o Projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral e programático, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada de forma restritiva[7].

14. Portanto, dúvida não há quanto à constitucionalidade formal do PL, eis que a matéria ora legislada não figura entre àquelas destinadas à competência privativa da União (CF/1988, art. 22); bem como, não consta no rol das reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual (Constituição Estadual, art. 63 c/c CF/1988, art. 61, § 1º).

[7] RE 834510 SP 0026426-98.2013.8.26.0000, Relator: Min. Celso de Mello, Publicação: DJe-053 22/03/2016.

15. Nessa linha, a Suprema Corte brasileira já tem posição firmada no tocante à legitimidade parlamentar em sua função legiferante, quando a norma produzida visa o aprimoramento do exercício do controle externo da administração pública. A esse respeito, menciona-se o seguinte precedente do STF:

> "EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a **contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.** 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do

> Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. **É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.** [...]. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444 RS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/11/2014, Tribunal Pleno, Publicação: 02/02/2015)" (grifou-se).

16. Em relação à parte normativa da Proposta em tela, exsurgem evidências a apontar sua constitucionalidade material, na medida em que a redação do art. 1º revela-se compatível com o princípio constitucional da publicidade (CF/1988, art. 37), e, ainda, o texto do art. 4º mostra-se alinhado com o princípio constitucional do controle externo (Constituição Estadual, art. 49[8] c/c CF/1988, art. 70). Nesse sentido, a Carta Maior de 1988, pontifica que:

[8] "Art. 49. A fiscalização contábil, financeira. orçamentária. operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder observada as disposições da Constituição Federal.
Parágrafo único O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa. será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (...)"

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
> (...)
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

17. Conclui-se, assim, pela juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em competência remanescente do Estado de Roraima para legislar sobre o tema.

18. Ressalte-se, por fim que, neste caso concreto, o Parecer da Procuradoria-Geral tem natureza meramente opinativa, não vinculando a autoridade consulente, a qual pode decidir em sentido oposto à manifestação do órgão jurídico.

III – CONCLUSÃO.

19. Diante do exposto, com fundamento na Carta Federal de 1988; na Constituição do Estado de Roraima; e, observada a jurisprudência do STF para o caso *sub examine*, a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa **opina, com ressalva**, pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei ordinária nº 238/2024.

20. **Ressalva**: em observância ao art. 194, do Regimento Interno, recomenda-se a tramitação conjunta desta Proposição com o PL 76/2024, o qual versa sobre matéria conexa, e, igualmente busca dar efetividade aos princípios constitucionais da publicidade e do controle externo.

21. É o parecer.

Boa Vista/Roraima, 30/11/2024.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA:51008149268 Assinado de forma digital por FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA:51008149268 Dados: 2024.11.30 12:42:28 -04'00'

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA
Procurador da Assembleia Legislativa/RR[9]

[9] Resolução 001/2023-MD, Publicada no Diário ALE/RR em 03/01/2023, Ed. 3845.